

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2023 Lara Cirielli - Regione Emilia-Romagna Atti normativi e di indirizzo dell'UE di interesse regionale
---	---	---

**I PRINCIPALI ATTI NORMATIVI E DI INDIRIZZO  
DELL'UNIONE EUROPEA DI INTERESSE REGIONALE**



## 1. QUADRO GENERALE

L'attuale legislatura europea **sta volgendo al termine** ed è rallentato il ritmo con cui la Commissione europea adotta nuove proposte.

Tutti gli sforzi sono concentrati nel dibattito sulle iniziative già adottate e le notizie più significative riguardano gli sviluppi del pacchetto pronti per il 55% che, in linea con l'accordo stretto il 15 dicembre scorso da Parlamento, Consiglio e Commissione, rappresenta il dossier al quale riservare la massima priorità, per avanzare il più possibile, prima delle elezioni di giugno 2024, verso gli obiettivi del Green deal europeo.

Molte iniziative hanno di recente formalmente concluso il loro iter<sup>1</sup>. Su altre invece Parlamento e Consiglio hanno da poco raggiunto l'accordo politico che rappresenta la premessa per l'approvazione dei nuovi testi legislativi. Tra queste ultime, ricordo in particolare: le norme più rigorose per promuovere l'efficienza energetica<sup>2</sup>, la nuova normativa sulle infrastrutture per i combustibili alternativi<sup>3</sup> e la legislazione per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili<sup>4</sup>.

## 2. LE NUOVE REGOLE DELLA GOVERNANCE ECONOMICA DELL'UNIONE

**Per quanto riguarda le più recenti proposte adottate dalla Commissione europea, segnalo il pacchetto del 26 aprile scorso per una riforma completa, organica e duratura delle attuali regole di governance economica.**

---

<sup>1</sup> **Regolamento (UE) 2023/955** del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 che istituisce un Fondo sociale per il clima e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060; **Direttiva (UE) 2023/959** del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 recante modifica della direttiva 2003/87/CE, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione, e della decisione (UE) 2015/1814, relativa all'istituzione e al funzionamento di una riserva stabilizzatrice del mercato nel sistema dell'Unione per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra; **Regolamento (UE) 2023/957** del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 che modifica il regolamento (UE) 2015/757 al fine di prevedere l'inclusione delle attività di trasporto marittimo nel sistema per lo scambio di quote di emissioni nell'Unione europea e il monitoraggio, la comunicazione e la verifica delle emissioni di ulteriori gas a effetto serra e delle emissioni di ulteriori tipi di navi; **Direttiva (UE) 2023/958** del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 recante modifica della direttiva 2003/87/CE per quanto riguarda il contributo del trasporto aereo all'obiettivo di riduzione delle emissioni in tutti i settori dell'economia dell'Unione e recante adeguata attuazione di una misura mondiale basata sul mercato; **Regolamento (UE) 2023/839** del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 aprile 2023 che modifica il regolamento (UE) 2018/841 per quanto riguarda l'ambito di applicazione, semplificando le norme di comunicazione e conformità e stabilendo gli obiettivi degli Stati membri per il 2030, e il regolamento (UE) 2018/1999 per quanto riguarda il miglioramento del monitoraggio, della comunicazione, della rilevazione dei progressi e della revisione.

<sup>2</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'efficienza energetica (rifusione) – COM(2021)558 del 14 luglio 2021, vedi comunicato stampa della Commissione europea del 10 marzo 2023.

<sup>3</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, che abroga la direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio - COM(2021) 559 del 14 luglio 2021, vedi comunicato stampa della Commissione europea del 28 marzo 2023.

<sup>4</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva n. 98/70/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio – COM(2021)557 del 14 luglio 2021, vedi comunicato stampa della Commissione europea del 30 marzo 2023.



Le iniziative legislative che compongono tale pacchetto erano state anticipate in una comunicazione di novembre 2022<sup>5</sup> nella quale la Commissione europea delineava gli orientamenti che avrebbe seguito per predisporre una riforma del quadro di governance economica, con l'obiettivo di affrontare le grandi questioni economiche e politiche su modalità di coordinamento e sorveglianza delle politiche economiche dell'UE nel prossimo decennio.

Nel delineare la sua proposta, la Commissione europea parte dal presupposto che le regole di bilancio comuni dell'UE sono ormai datate poiché la disciplina in vigore risale al Patto di stabilità e crescita (PSC) firmato nel 1997 e ai suoi regolamenti attuativi. La crisi economica e finanziaria che si è abbattuta sull'Unione europea, all'indomani della pandemia e poi della guerra in Ucraina, esige invece risposte basate su un nuovo approccio e su nuovi strumenti condivisi, che permettano all'UE di affrontare le carenze del quadro attuale.

Due sono le strade principali proposte dalla Commissione europea:

- **rafforzare la sostenibilità del debito pubblico;**
- **e promuovere una crescita sostenibile e inclusiva in tutti gli Stati membri** attraverso le riforme e gli investimenti.

I livelli di debito pubblico si sono notevolmente alzati ed occorre quindi intervenire per ridurli. In questo, facendo tesoro degli insegnamenti tratti alla crisi del Covid-19 e sulla base della risposta politiche che l'Unione europea è stata in grado di dare, le proposte adottate mirano a preparare l'UE alle sfide future, sostenendo la crescita di un'economia **verde, digitale, inclusiva e competitiva**.

Le proposte presentate dalla Commissione sono il frutto di un lungo periodo di riflessione e sono state oggetto di un ampio processo di consultazione.

Alla base delle disposizioni si possono individuare i seguenti tre principi base:

- 1) **maggior flessibilità per gli Stati membri** nel loro percorso di riduzione del debito;
- 2) **maggior responsabilità degli Stati membri** nell'attuare quanto concordato;
- 3) **norme più semplici** che tutti siano in grado di seguire e che favoriscano investimenti strategici e fiducia nei mercati finanziari.

Questo nuovo approccio significa più libertà di investimento per gli Stati membri, da una parte, e un maggior controllo su quanto realizzato dall'altra.

Al centro del nuovo quadro di governance ci sono i **piani strutturali di bilancio a medio termine nazionali** nei quali gli Stati membri definiranno:

- gli obiettivi di bilancio;
- le misure per affrontare gli squilibri macroeconomici;
- le riforme e gli investimenti prioritari per un periodo di almeno quattro anni.

I piani saranno valutati dalla Commissione e approvati dal Consiglio sulla base di criteri comuni.

In questo modo sarà possibile integrare gli obiettivi di bilancio, riforma e investimento in un unico processo coerente e semplificato.

---

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE" - COM/2022/583 del 9 novembre 2022



Nello specifico, il pacchetto sulle nuove regole di governance presentato il 26 aprile 2023 è composto dalle seguenti iniziative:

- Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO **relativo all'efficace coordinamento delle politiche economiche** e della sorveglianza multilaterale di bilancio e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio – COM(2023)240;
- Proposta di REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della **procedura per i disavanzi eccessivi** - COM/2023/241;
- Proposta di DIRETTIVA DEL CONSIGLIO che modifica la direttiva 2011/85/UE relativa ai **requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri** – COM/2023/242.

Secondo la Commissione europea le proposte:

- a) rafforzeranno la **titolarità nazionale**, perché gli Stati Membri avranno maggiore margine di manovra nella definizione dei percorsi di aggiustamento di bilancio e degli impegni in materia di riforme e investimenti;
- b) renderanno la governance economica UE più **semplice** e permetteranno di tenere conto delle diversità dei 27 Stati membri rispetto a: situazione di bilancio di partenza, sfide e prospettive;
- c) faciliteranno le riforme e gli investimenti per le priorità dell'UE, in particolare transizione verde e digitale;
- d) rafforzeranno l'applicazione delle norme, nell'ambito di un quadro comune trasparente dell'UE.

Per il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali rimarrà centrale il meccanismo del **semestre europeo**.

Come accennato sopra, la riforma della governance intende rafforzare la titolarità degli Stati in un quadro semplificato, certo, trasparente e sostenibile.

Ogni Stato definirà quindi i propri percorsi di aggiustamento di bilancio, formulati in termini di **obiettivi di spesa pluriennali** che saranno l'unico indicatore operativo per la sorveglianza.

**Per gli Stati membri con un disavanzo pubblico superiore al 3% del PIL o un debito pubblico superiore al 60% del PIL:**

- a) la Commissione pubblicherà una "**traiettoria tecnica**" specifica per Paese che cercherà di garantire una linea di percorso verso la riduzione sostenibile del debito e il mantenimento del disavanzo sotto il 3% del PIL;
- b) gli Stati membri presenteranno i loro piani strutturali di bilancio a medio termine nei quali definiranno i **percorsi di aggiustamento fiscale e gli impegni in materia di riforme e investimenti pubblici**;
- c) **il Consiglio approverà i piani a seguito di una valutazione positiva da parte della Commissione.**
- d) **gli Stati membri presenteranno relazioni annuali** sullo stato di avanzamento dell'attuazione degli impegni per la valutazione da parte della Commissione.

**Agli Stati membri con un disavanzo pubblico inferiore al 3% del PIL e un debito pubblico inferiore al 60% del PIL**, la Commissione fornirà **informazioni tecniche** volte a garantire che il disavanzo pubblico resti al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL anche nel medio periodo.



Affinché la sostenibilità del debito sia comunque garantita, si applicheranno le seguenti garanzie comuni:

- i valori di riferimento, previsti dal Trattato, del 3% e del 60% del PIL per il disavanzo e il debito, rimarranno invariati. Si evita dunque la modifica dei Trattati che allungherebbe molto i tempi, considerata la necessità in questo caso di un'intesa unanime tra gli Stati e la ratifica da parte dei rispettivi Parlamenti;
- viene superato l'obbligo di riduzione del debito di un ventesimo all'anno. Tale parametro sarà sostituito da un valore che sarà definito caso per caso e sulla base del rischio di esposizione di ciascun Paese;
- il rapporto debito pubblico/PIL alla fine del periodo coperto dal piano dovrà essere inferiore rispetto a quello registrato all'inizio dello stesso periodo. **Finché il disavanzo rimarrà al di sopra del 3% del PIL, dovrà essere attuato un aggiustamento di bilancio minimo dello 0,5% del PIL all'anno come parametro di riferimento;**
- gli Stati membri che beneficiano di un prolungamento del periodo di aggiustamento di bilancio dovranno garantire che lo sforzo fiscale non sia rinviato agli anni successivi.

In caso di grave recessione o circostanze non dipendenti dallo Stato membro, è prevista una **clausola di salvaguardia generale** e **clausole specifiche per Paese** che potranno essere attivate sulla base di raccomandazioni della Commissione europea e su decisione del Consiglio.

Il nuovo quadro di governance disegnato dalle proposte della Commissione europea dovrebbe agevolare anche le riforme e gli investimenti per le priorità dell'UE, in particolare per la duplice transizione verde e digitale.

Gli Stati membri pertanto beneficeranno di un percorso di aggiustamento di bilancio più graduale se, nei loro piani, si impegneranno a realizzare riforme e investimenti specifici e trasparenti.

Il maggiore controllo da parte degli Stati membri è controbilanciato **da misure per un'applicazione più rigorosa delle regole** al fine di garantire che gli Stati membri rispettino gli impegni assunti nei loro piani strutturali di bilancio a medio termine. Misure che diventano particolarmente cogenti per gli Stati membri che affrontano sfide rilevanti in materia di debito pubblico:

- 1) le deviazioni dal percorso di aggiustamento di bilancio concordato porteranno automaticamente all'avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi;
- 2) il mancato rispetto degli impegni in materia di riforme e investimenti che giustificano un prolungamento del periodo di aggiustamento di bilancio potrebbe comportare una riduzione del periodo di aggiustamento.

Rispetto agli sviluppi futuri, il Consiglio auspica di arrivare ad un accordo con il Parlamento europeo sulla revisione delle regole entro la fine del 2023. L'urgenza è dovuta al fatto che all'inizio del prossimo anno si disattiverà la clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita e tornerà quindi ad applicarsi la normativa attualmente vigente.